

Dietwald Gruehn

1→

**Die Berücksichtigung
der Belange
von Naturschutz
und Landschaftspflege
in der vorbereitenden
Bauleitplanung**

**Ein Beitrag zur theoretischen
Fundierung und methodischen
Operationalisierung von
Wirksamkeitskontrollen**



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----------|
| Zusammenfassung | V |
| Abbildungsverzeichnis | XV |
| Tabellenverzeichnis | XIX |
| Abkürzungsverzeichnis | XXV |
| 1 Einführung | 1 |
| 1.1 Ausgangssituation, Anlaß | 1 |
| 2 Naturschutz-, baurechtliche und planungswissenschaftliche Grundlagen | 5 |
| 2.1 Die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege | 5 |
| 2.1.1 Rechtsquellen der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege | 5 |
| 2.1.2 Die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege gemäß § 1 BNatSchG | 6 |
| 2.1.3 Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß § 2 BNatSchG | 8 |
| 2.1.4 Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Naturschutzrecht der Länder | 11 |
| 2.1.5 Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege | 14 |
| 2.1.6 Die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Bauplanungsrecht | 17 |
| 2.2 Aufgaben, Funktionen und Zielsetzungen der Landschaftsplanung | 23 |
| 2.2.1 Die Aufgabenbestimmung | 23 |
| 2.2.2 Die Regelungsmodelle der Landschaftsplanung auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung nach Bundes- und Landesrecht | 34 |
| 2.2.2.1 Verpflichtung zur Landschaftsplanung | 36 |
| 2.2.2.2 Funktionale Trennung bzw. Integration von Landschaftsplanung und Bauleitplanung | 40 |
| 2.2.2.3 Art der Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung | 44 |
| 2.2.2.4 Umfang der Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung | 53 |
| 2.2.2.5 Zeitliche Reihenfolge der Erarbeitung von Landschaftsplanung und Bauleitplanung | 60 |
| 2.2.2.6 Adressatenorientierung der Landschaftsplanung | 62 |
| 2.2.2.7 Verbindlichkeit der Landschaftsplanung | 71 |
| 2.2.2.8 Art der Abwägung | 81 |
| 2.2.2.9 Planungsträger der Landschaftsplanung | 85 |
| 2.2.2.10 Synopse: Regelungsmodelle der Landschaftsplanung | 87 |
| 2.2.3 Bedeutung der Landschaftsplanung für andere Planungsinstrumente | 91 |
| 2.2.4 Wirkungen der Landschaftsplanung | 93 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.3 | Aufgaben, Funktionen und Zielsetzungen der Bauleit- bzw. Flächennutzungsplanung | 94 |
| 2.3.1 | Die Aufgabenbestimmung | 94 |
| 2.3.2 | Die planerische Gestaltungsfreiheit des Planungsträgers | 99 |
| 2.3.3 | Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit | 101 |
| 2.3.3.1 | Das Erfordernis der Planrechtfertigung | 101 |
| 2.3.3.2 | Planungsleitsätze | 102 |
| 2.3.3.3 | Das Abwägungsgebot gemäß § 1 (6) BauGB | 107 |
| 2.3.4 | Darstellungsmöglichkeiten im Bauleit- bzw. Flächennutzungsplan | 124 |
| 2.3.4.1 | Darstellungsmöglichkeiten im baurechtlichen Sinne | 125 |
| 2.3.4.2 | Kennzeichnungen | 131 |
| 2.3.4.3 | Nachrichtliche Übernahmen und Vermerke | 133 |
| 2.3.5 | Wirkungen der Bauleit- bzw. Flächennutzungsplanung | 135 |
| 2.3.6 | Zur Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit von Bauleit- bzw. Flächennutzungsplänen | 136 |
| 2.3.7 | Zur Problematik von Unbeachtlichkeits- und Heilungsvorschriften | 139 |
| 2.4 | Zum Verhältnis von Landschaftsplanung und Bauleit- bzw. Flächennutzungsplanung | 144 |
| 2.5 | Zur Wirksamkeit von Planungsinstrumenten, insbesondere der Landschafts- sowie der Bauleitplanung | 149 |
| 2.5.1 | Wirksamkeitskontrollen von Planungsinstrumenten | 149 |
| 2.5.2 | Zur Wirksamkeit der Landschaftsplanung | 150 |
| 2.5.3 | Zur Wirksamkeit der Bauleitplanung | 155 |
| 2.6 | Gesetzesnovellierungen ohne empirische Grundlage? | 158 |
| 3 | Forschungsmethodisches Konzept | 161 |
| 3.1 | Fragestellungen | 161 |
| 3.2 | Theoretisches Konzept | 165 |
| 3.2.1 | Zielsetzungen | 165 |
| 3.2.2 | Möglichkeiten der Evaluierung der Wirksamkeit von Planungsinstrumenten, insbesondere der Bauleit- und Landschaftsplanung | 167 |
| 3.2.2.1 | Evaluierung der Bauleit- bzw. Flächennutzungsplanung | 167 |
| 3.2.2.2 | Evaluierung der Landschaftsplanung | 169 |
| 3.2.3 | Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes | 171 |
| 3.2.4 | Einsatzmöglichkeiten statistischer Methoden im Rahmen von Wirksamkeitskontrollen | 173 |
| 3.2.4.1 | Anforderungen der Testtheorie an empirische Untersuchungen | 174 |
| 3.2.4.2 | Einsatzmöglichkeiten statistischer Methoden | 179 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3.2.5 | Ableitung und Definition von Beurteilungskriterien | 217 |
| 3.2.5.1 | Fachliche Beurteilungskriterien..... | 218 |
| 3.2.5.2 | Rechtliche Beurteilungskriterien | 247 |
| 3.2.6 | Berücksichtigung der zeitlichen Dynamik des geltenden Rechts..... | 249 |
| 3.3 | Praktische Umsetzung des theoretischen Konzeptes | 251 |
| 3.3.1 | Daten- und Informationsgrundlagen | 251 |
| 3.3.2 | Vorgehensweise..... | 251 |
| 4 | Ergebnisse | 263 |
| 4.1 | Rücklauf..... | 263 |
| 4.2 | Güte von Methoden und Datenmaterial nach testtheoretischen Kriterien | 266 |
| 4.2.1 | Repräsentativität | 266 |
| 4.2.2 | Objektivität | 268 |
| 4.2.3 | Reliabilität | 270 |
| 4.2.4 | Validität | 271 |
| 4.3 | Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung..... | 273 |
| 4.3.1 | Wahrnehmung der Zielsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 273 |
| 4.3.1.1 | Wahrnehmung des Zielspektrums von Naturschutz und Landschaftspflege | 274 |
| 4.3.1.2 | Wahrnehmung spezifischer Teilziele von Naturschutz und Landschaftspflege..... | 275 |
| 4.3.1.3 | Einflußfaktoren der Wahrnehmung des Zielspektrums von Naturschutz und Landschaftspflege..... | 276 |
| 4.3.2 | Wahrnehmung der Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 278 |
| 4.3.2.1 | Wahrnehmung der in den Regionalplänen dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege..... | 278 |
| 4.3.2.2 | Wahrnehmung der in der kommunalen Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege..... | 279 |
| 4.3.2.3 | Einflußfaktoren der Wahrnehmung der in der kommunalen Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 279 |
| 4.3.3 | Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei unterschiedlichen Darstellungs- bzw. Flächenkategorien in der vorbereitenden Bauleitplanung | 280 |
| 4.3.3.1 | Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 280 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---------|---|-----|
| 4.3.3.2 | Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf spezifische Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 282 |
| 4.3.3.3 | Einflußfaktoren der Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 283 |
| 4.4 | Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 285 |
| 4.4.1 | Berücksichtigung der Zielsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 285 |
| 4.4.1.1 | Berücksichtigung des Zielspektrums von Naturschutz und Landschaftspflege | 285 |
| 4.4.1.2 | Berücksichtigung spezifischer Teilziele von Naturschutz und Landschaftspflege | 287 |
| 4.4.1.3 | Einflußfaktoren der Berücksichtigung des Zielspektrums von Naturschutz und Landschaftspflege | 289 |
| 4.4.2 | Berücksichtigung der Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 290 |
| 4.4.2.1 | Berücksichtigung der in den Regionalplänen dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege | 290 |
| 4.4.2.2 | Berücksichtigung der in der kommunalen Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege | 290 |
| 4.4.2.3 | Einflußfaktoren der Berücksichtigung der in der kommunalen Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege | 291 |
| 4.4.3 | Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei unterschiedlichen Darstellungs- bzw. Flächenkategorien in der vorbereitenden Bauleitplanung | 292 |
| 4.4.3.1 | Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 292 |
| 4.4.3.2 | Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf spezifische Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 294 |
| 4.4.3.3 | Einflußfaktoren der Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 295 |
| 4.5 | Nichtberücksichtigung der wahrgenommenen Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 298 |
| 4.5.1 | Nichtberücksichtigung der wahrgenommenen Zielsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 298 |
| 4.5.1.1 | Nichtberücksichtigung des Zielspektrums von Naturschutz und Landschaftspflege | 298 |
| 4.5.1.2 | Nichtberücksichtigung spezifischer Teilziele von Naturschutz und Landschaftspflege | 299 |
| 4.5.1.3 | Einflußfaktoren der Nichtberücksichtigung des Zielspektrums von Naturschutz und Landschaftspflege | 300 |
| 4.5.2 | Nichtberücksichtigung der wahrgenommenen Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 302 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 4.5.2.1 | Nichtberücksichtigung der in den Regionalplänen dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege..... | 303 |
| 4.5.2.2 | Nichtberücksichtigung der in der kommunalen Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege | 303 |
| 4.5.2.3 | Einflußfaktoren der Nichtberücksichtigung der in der kommunalen Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege | 303 |
| 4.5.3 | Nichtberücksichtigung der wahrgenommenen Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei unterschiedlichen Darstellungs- bzw. Flächenkategorien in der vorbereitenden Bauleitplanung | 304 |
| 4.5.3.1 | Nichtberücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 304 |
| 4.5.3.2 | Nichtberücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf spezifische Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 306 |
| 4.5.3.3 | Einflußfaktoren der Nichtberücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien..... | 307 |
| 4.6 | Verwendung „umweltentlastender“ Darstellungskategorien in der vorbereitenden Bauleitplanung | 309 |
| 4.6.1 | Verwendung „umweltentlastender“ Darstellungen im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien..... | 309 |
| 4.6.2 | Verwendung spezifischer „umweltentlastender“ Darstellungskategorien in der vorbereitenden Bauleitplanung..... | 311 |
| 4.6.3 | Einflußfaktoren der Verwendung „umweltentlastender“ Darstellungskategorien im Hinblick auf das Gesamtspektrum an Darstellungs- bzw. Flächenkategorien | 313 |
| 4.7 | Rechtmäßigkeit der vorbereitenden Bauleitplanung..... | 314 |
| 4.8 | „Subjektive“ Gesamteinschätzung von vorbereitender Bauleitplanung und Landschaftsplanung | 315 |
| 4.8.1 | Vorbereitende Bauleitplanung | 315 |
| 4.8.1.1 | „Subjektive“ Gesamteinschätzung | 315 |
| 4.8.1.2 | Validierung der „subjektiven“ Gesamteinschätzung | 316 |
| 4.8.2 | Landschaftsplanung zur vorbereitenden Bauleitplanung..... | 319 |
| 4.8.2.1 | „Subjektive“ Gesamteinschätzung | 319 |
| 4.8.2.2 | Validierung der „subjektiven“ Gesamteinschätzung | 320 |
| 4.8.2.3 | Einflußfaktoren der „Qualität“ der Landschaftsplanung auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung..... | 321 |
| 4.8.3 | Qualitativer Vergleich von vorbereitender Bauleitplanung und Landschaftsplanung | 322 |
| 4.9 | Faktorenanalytische Interpretation: Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung..... | 324 |
| 4.9.1 | Auswahl der Variablen | 324 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.9.2 | Extraktion der Faktoren | 327 |
| 4.9.3 | Rotation und Interpretation der Faktoren | 329 |
| 4.9.4 | Abhängigkeit der Faktoren von anderen Einflußgrößen | 334 |
| 4.9.4.1 | Abhängigkeit der Bereitschaft, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege planerisch umzusetzen, von anderen Einflußgrößen | 335 |
| 4.9.4.2 | Abhängigkeit der Fähigkeit zur darstellungstechnischen Aufbereitung und formellen Koordination von Planinhalten von anderen Einflußgrößen | 344 |
| 4.9.4.3 | Abhängigkeit der Sensibilität für die problemorientierte Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege von anderen Einflußgrößen | 352 |
| 4.9.5 | Einfluß der Faktoren auf die Berücksichtigung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 359 |
| 5 | Diskussion der Ergebnisse | 361 |
| 5.1 | Wahrnehmung und Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 361 |
| 5.2 | Faktoren der „Berücksichtigung“ der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung | 366 |
| 5.3 | Bedeutung der Landschaftsplanung für die vorbereitende Bauleitplanung | 371 |
| 5.4 | Rechtswidrigkeit der vorbereitenden Bauleitplanung und Grundsatz der Planerhaltung | 377 |
| 6 | Zur Weiterentwicklung und Effektivierung des Planungs- und Umweltrechts | 381 |
| 7 | Forschungsdiesiderata | 385 |
| 8 | Literatur | 387 |
| 9 | Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie gerichtliche Entscheidungen | 417 |
| 9.1 | Rechts- und Verwaltungsvorschriften | 417 |
| 9.1.1 | Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes | 417 |
| 9.1.2 | Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Länder | 420 |
| 9.1.2.1 | Baden-Württemberg | 420 |
| 9.1.2.2 | Bayern | 421 |
| 9.1.2.3 | Berlin | 422 |
| 9.1.2.4 | Brandenburg | 423 |
| 9.1.2.5 | Bremen | 425 |

| | | |
|---|---|-----|
| 9.1.2.6 | Hamburg..... | 425 |
| 9.1.2.7 | Hessen..... | 426 |
| 9.1.2.8 | Mecklenburg-Vorpommern..... | 427 |
| 9.1.2.9 | Niedersachsen..... | 428 |
| 9.1.2.10 | Nordrhein-Westfalen..... | 428 |
| 9.1.2.11 | Rheinland-Pfalz..... | 430 |
| 9.1.2.12 | Saarland..... | 431 |
| 9.1.2.13 | Sachsen..... | 432 |
| 9.1.2.14 | Sachsen-Anhalt..... | 433 |
| 9.1.2.15 | Schleswig-Holstein..... | 434 |
| 9.1.2.16 | Thüringen..... | 435 |
| 9.1.3 | EG- und internationales Recht..... | 435 |
| 9.1.4 | Rechts- und Verwaltungsvorschriften der ehemaligen DDR..... | 436 |
| 9.2 | Gerichtliche Entscheidungen..... | 436 |
| 9.2.1 | Bundesgerichte..... | 436 |
| 9.2.1.1 | Bundesverfassungsgericht..... | 436 |
| 9.2.1.2 | Bundesverwaltungsgericht..... | 436 |
| 9.2.2 | Landesgerichte..... | 437 |
| 9.2.2.1 | Baden-Württemberg..... | 437 |
| 9.2.2.2 | Bayern..... | 438 |
| 9.2.2.3 | Berlin..... | 438 |
| 9.2.2.4 | Bremen..... | 438 |
| 9.2.2.5 | Hamburg..... | 438 |
| 9.2.2.6 | Hessen..... | 438 |
| 9.2.2.7 | Niedersachsen..... | 438 |
| 9.2.2.8 | Nordrhein-Westfalen..... | 438 |
| 9.2.2.9 | Rheinland-Pfalz..... | 439 |
| 9.2.2.10 | Schleswig-Holstein..... | 439 |
| Anhang I: Formblatt zur Auswertung von Flächennutzungsplänen..... | | 441 |
| Anhang II: Rechts- und Abwägungsfehler nach gerichtlichen Entscheidungen..... | | 491 |